



11. mars 2020

Hlutverk bindiskyldu og breytingar á henni

Bindiskylda, skylda banka til að eiga lausafjáreignir í ákveðnu hlutfalli af skuldbindingum þeirra, hefur lengi verið eitt af stjórnækjum seðlabanka. Hlutverk stjórnækisins hefur tekið breytingum með breyttum aðstæðum (m.a. í kjölfar fjármálakreppunnar), nýjum stjórnækjum (þar á meðal þjóðhagsvarúðartækjum) og auknum skilningi á virkni peningastefnunnar. Núorðið gegnir bindiskylda víðast hvar fyrst og fremst stuðningshlutverki við stjórn peningamála. Hér verður fjallað um hlutverk bindiskyldu, hvaða hlutverki hún hefur gegnt hjá Seðlabanka Íslands og hvernig hún uppfyllir það í dag. Í kjölfarið er fjallað um breytingar sem nú hafa verið gerðar á bindiskyldu.

I Almennt hlutverk bindiskyldu

Hlutverk bindiskyldu er margþætt en má flokka í þrennt.¹ Bindiskylda getur gegnt hlutverki í lausafjárstýringu og stuðlað að skilvirkari miðlun peningastefnunnar, hún getur verið varúðartæki sem tryggir að bankar eigi vissst hlutfall tryggra lausafjáreigna og henni getur verið beitt í peningastefnulegum tilgangi.

Varúðarhlutverk

Laust fé getur þorrið þegar áhlaup verða á banka og ef fjármagn streymir úr landi, sem oft fer saman í litlum opnum hagkerfum. Bindiskylda stuðlar að því að bankar hafi tiltekið laust fé á reikningum í seðlabanka sem þeir geta gripið til við slíkar aðstæður. Þetta varúðarhlutverk er líklega betur tryggt eftir því sem sveigjanleiki viðskiptabanka til að uppfylla bindiskylduna er minni. Ef unnt er að uppfylla bindiskyldu að meðaltali yfir binditímabil getur t.d. verið að viðkomandi viðskiptabanki eða sparisjóður hafi þegar uppfyllt hana og eigi því ekkert inni á reikningi í seðlabankanum þegar reynir á varúðarhlutverkið. Ef bindifjárhæðin er á læstum reikningi í seðlabanka er hins vegar tryggt að fjárhæðin sé til staðar þegar á reynir og

¹ Sjá nánar IMF Working Paper 11/36, Central Bank Balances and Reserve Requirements, eftir Simon Gray.

seðlabankinn metur aðstæður með þeim hætti að veita beri undantekningu á bindiskyldureglum.

Virkt stjórnækki peningastefnu

Bindiskylda getur gegnt sams konar hlutverki við stjórn peningamála og meginvextir seðlabanka. Hækkun bindiskyldu myndi t.d. draga laust fé úr umferð og hækka jaðarkostnað fjármagns sem myndi ýta upp markaðsvöxtum. Beiting meginvaxta er hins vegar gagnsærri og skilvirkari leið til að hafa áhrif á markaðsvexti á nútímafjármálamörkuðum. Það er t.d. óljóst hve mikið þarf að hækka bindiskyldu til að ná fram tiltekinni breytingu á markaðsvöxtum. Bindiskyldan getur einnig haft ófyrirsjáanleg og óæskileg áhrif á vaxtamun banka ef hún er vaxtalaus eða ber vexti sem eru töluvert undir markaðsvöxtum. Notkun bindiskyldu sem stjórnækis í peningamálum hefur því víðast hvar verið hætt og hún fremur notuð sem stuðningstæki.

Lausafjárstýring og skilvirkari miðlun peningastefnunnar

Bindiskylda getur komið að notum við stýringu lauss fjár á efnahagsreikningi seðlabanka og stuðlað að skilvirkari miðlun peningastefnunnar. Með því að leyfa fjármálastofnunum að uppfylla bindiskyldu að meðaltali innan binditímabils eykst sveigjanleiki þeirra í lausafjárstýringu og þeir geta brugðist við óvæntum sveiflum í lausu fé í umferð. Bindiskylda virkar í þessu tilfalli sem eins konar stuðpúði lausafjár (e. liquidity buffer) sem bankar geta gengið á eða lánað öðrum bönkum á millibankamarkaði ef spár um lausafjárflæði ganga ekki eftir. Með því að jafna út flæðið á millibankamarkaði getur meðaltalsbindiskylda dregið úr sveiflum skammtímaxta og þannig stuðlað að skilvirkari miðlun peningastefnunnar með því að tryggja betur það vaxtaaðhald sem seðlabankar eða peningastefnunefndir stefna að hverju sinni. Þetta á einkum við í aðstæðum þar sem erfitt er fyrir seðlabanka og viðskiptabanka að spá fyrir um flæði á efnahagsreikningi sínum. Ef engin bindiskylda væri fyrir hendi gætu seðlabankar því þurft að grípa oftast inn í peningamarkaðinn til að halda vöxtum við æskilegt stig. Meðaltalsbindiskyldan getur einnig aukið virkni á millibankamarkaði í ljósi aukins sveigjanleika í lausafjárstýringu viðskiptabanka.

Bindiskylda býr jafnframt til stöðuga eftirspurn eftir seðlabankafé og getur gert hana fyrirsjáanlegri, t.d. ef bindiskyldan er hærri en bankar myndu ella kjósa að halda á reikningi í seðlabanka. Einnig er hægt að beita bindiskyldu til að auka eftirspurn eftir seðlabankafé þegar seðlabanki er hreinn lánveitandi gagnvart viðskiptabönkum. Það getur verið mikilvægt, sérstaklega í kerfi sem er á mörkum þess að vera í lausafjárgrótt eða –skorti til að draga úr sveiflum á millibankavöxtum.

Önnur hlutverk bindiskyldu

Þegar mikið umframlausafé er til staðar (lausafjárgrótt) er hægt að nota bindiskyldu til að draga úr vaxtakostnaði seðlabanka, t.d. með því að láta hana bera lága eða enga vexti. Með vaxtalausri bindiskyldu getur seðlabanki dregið úr lausu fé í umferð án mikils tilkostnaðar. Vaxtalaus bindiskylda hefur þó áhrif á samkeppnisstöðu banka gagnvart öðrum fjármálastofnunum og gefur þeim hvata til að breyta samsetningu efnahagsreiknings til að reyna að komast fram hjá bindiskyldunni.

II Bindiskylda Seðlabanka Íslands

Seðlabanki Íslands leggur nú bindiskyldu á viðskiptabanka og sparisjóði.² Bindiskyldan reiknast sem hlutfall af bindigrunni, sem er skilgreindur í reglum Seðlabankans nr. 585/2018 og nær til fjármögnunar til tveggja ára eða skemur með nokkrum undantekningum. Fyrir þær breytingar sem nú hafa verið ákveðnar skiptist bindiskyldan í fasta bindiskyldu (1%) og meðaltalsbindiskyldu (1%). Meðaltalsbindingin hefur verið uppfyllt á almennum bindireikningi (viðskiptareikningi bindiskylds aðila hjá Seðlabankanum) og þarf innstæða á reikningnum að meðaltali að ná tilkynntri bindifjárhæð á hverju binditímabili. Föst bindiskylda hefur verið uppfyllt með því að leggja bindifjárhæð inn á sérstakan bindireikning í Seðlabankanum sem er læstur innan hvers binditímabils. Peningastefnunefnd Seðlabankans ákveður hlutfall bindiskyldu og skiptingu hennar. Nefndin ákveður einnig vexti á bindifjárhæð, bæði vegna meðaltalsuppfyllingar (sem voru fyrir breytingu 2,5%, þ.e. 0,25 prósentum undir meginvöxtum) og á fasta bindingu (nú 0% og verða það áfram). Samanlögð bindiskylda bindiskyldra aðila nam fyrir breytingu um 40 ma.kr., þar af nam föst bindiskylda um 20 ma.kr. og meðaltalsbinding um 20 ma.kr. að meðaltali á dag á hverju binditímabili.

Hlutverk meðaltalsbindiskyldu hjá Seðlabankanum

Meðaltalsbindiskyldu var komið á af Seðlabankanum fyrir meira en tveimur áratugum og var byggð á fyrirmynd Seðlabanka Evrópu (ECB). Líkt og hjá ECB hefur bindiskyldan fyrst og fremst gegnt stuðningshlutverki við stjórn peningamála hér á landi við lausafjárstýringu og til að stuðla að skilvirkari miðlun peningastefnunnar. Markmið með beitingu hennar hefur fyrst og fremst verið að draga úr skammtímasveiflum á millibankamarkaði til að tryggja betur það vaxtaaðhald sem seðlabankinn og peningastefnunefnd hefur stefnt að hverju sinni. Með því að skapa stöðuga eftirspurn eftir seðlabankafé en að sama skapi veita fjármálastofnunum færi á að uppfylla bindiskyldu að meðaltali virkar hún sem stuðpúði þannig að viðskiptabankar geta brugðist við óvæntum sveiflum í lausafé sínu. Meðaltalsbindiskyldunni var einnig beitt tímabundið í varúðarskyni í tengslum við uppgjör þrotabúa gömlu viðskiptabankanna.

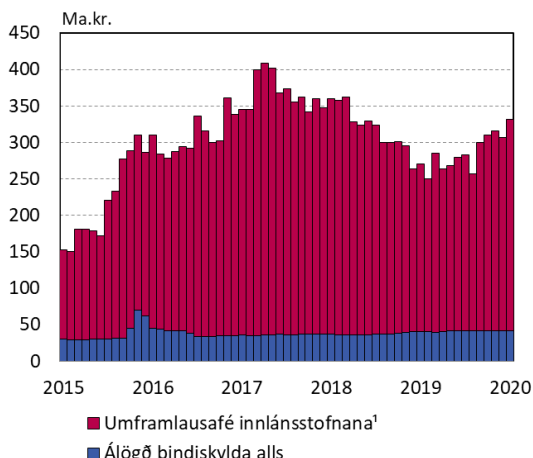
Hlutverk meðaltalsbindiskyldu hefur minnkað verulega í ljósi breyttra aðstæðna. Viðskiptabankar hafa átt mikið umframlausafé á reikningum í Seðlabankanum eða í bundnum innlánnum á undanförunum árum sem auðveldar þeim að bregðast við óvæntum sveiflum í lausu fé (mynd 1). Að auki virðist auðveldara að spá fyrir um flæði á efnahagsreikningi seðlabankans nú en áður fyrr. Þessi breytta staða hefur dregið mjög úr sveiflum vaxta á millibankamarkaði (mynd 2).

Lausafjárstýring kerfisins hefur mótast af lausafjárreglum Seðlabankans (LCR) undanfarin ár, sbr. reglur Seðlabankans nr. 266/2017, fremur en bindiskyldu. Reglurnar hafa mikil áhrif á innlánastöðu í Seðlabankanum og stuðla að mun meiri eftirspurn eftir seðlabankafé en bindiskyldan, sérstaklega í ljósi þess að hágæðalausafjäreignir, eins og þær eru skilgreindar samkvæmt reglunum, eru af skornum skammti í íslenskum krónum.³ Bindiskylda hefur aftur á móti áhrif á lausafjárlutfallið (sjá nánar umfjöllun hér á eftir).

² Bindiskyldir aðilar eru mótaðilar Seðlabankans. Frá og með 20. mars 2020 eru það viðskiptabankar og sparisjóðir en voru áður einnig láanafyrirtæki (þar á meðal fjárfestingarbankar).

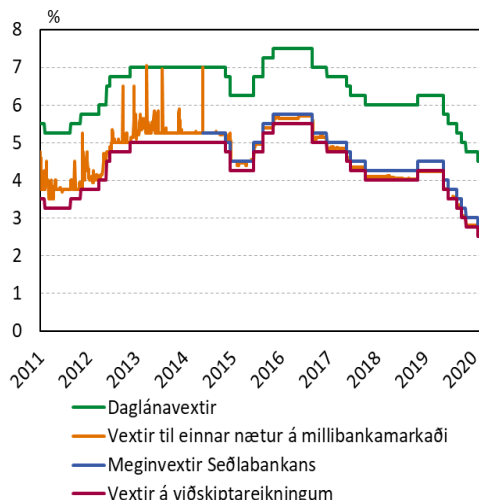
³ Til að uppfylla meðaltalsbindiskylduna þurfa bindiskyldir aðilar að hafa um 20 ma.kr. á dag að meðaltali á viðskiptareikningum en 300 ma.kr. eru af lausafé í greiðslukerfum og bundnum innlánnum í Seðlabankanum. Lausafjárkröfur

Mynd 1
Bindiskylda og umframlausafé
innlánsstofnana
Janúar 2015 - janúar 2020



1. Innstæður innlánsstofnana umfram álagða bindiskyldu. Búndin innlán til 7 daga og 1 mánaðar meðtalin.
Heimild: Seðlabanki Íslands.

Mynd 2
Vextir Seðlabanka Íslands og
skammtíamarkaðsvextir
1. janúar 2011 - 6. mars 2020



Heimild: Seðlabanki Íslands.

Hlutverk fastrar bindiskyldu

Föst vaxtalaus bindiskylda var sett á í júní 2018. Meginmarkmið breytinganna var að draga úr kostnaði Seðlabankans af framkvæmd peningastefnunnar á meðan gjaldeyrisforði er stór og vaxtamunur gagnvart útlöndum mikill. Breytingunum var ekki ætlað að breyta aðhaldsstigi peningastefnunnar. Þjóðhagslegur ábati af gjaldeyrisforða Seðlabankans er mikill og dreifist víða, einkum til viðskiptabanka, en kostnaðurinn féll að mestu á Seðlabankann sakir mikils vaxtamunar við útlönd. Með fastri, vaxtalausri bindiskyldu fellur hluti af kostnaði þess öryggisnets sem Seðlabankinn stendur straum af, t.d. með gjaldeyrisforða sínum, á þá sem starfa í skjóli öryggisnetsins, þ.e. mótaðila Seðlabankans. Áhrif bindiskyldunnar á tekjur banka voru einnig á heildina litið fremur lítil.

Eftirlit og reglur um eiginfjárlutföll og lausafjárkröfur, innstæðutryggingar, aðgengi að fyrirgreiðslu hjá Seðlabanka og stór gjaldeyrisforði hafa dregið úr varúðarhlutverki bindiskyldu vegna hugsanlegs bankaáhlaups eða mikils fjárstreymis úr landi. Föst bindiskylda getur hins vegar einnig haft hlutverk sem varsjóður til að styðja við greiðslukerfið ef aðgengi að veðum tálmost einhverra hluta vegna.

III Samspil bindiskyldu og lausafjárreglna Seðlabankans

Seðlabankinn hefur sett lausafjárreglur (LCR) um langt skeið. Lausafjárreglum var breytt árið 2013 til samræmis við LCR-reglur Basel-nefndarinnar sem voru gefnar út sama ár. Breytingar voru gerðar á lausafjárreglunum árið 2017 og einnig núna síðast í lok árs 2019 þegar sérstakt lágmark var sett fyrir lausafjárhlutfall í íslenskum krónum. Markmið reglnanna er að draga úr lausafjárahættu lánastofnana með því að stuðla að því að þær eigi laust fé til að mæta

skv. LCR-reglum vegna nettó útlæðis í íslenskum krónum eru tæplega 300 ma.kr. samtals fyrir viðskiptabankana. Þeir geta uppfyllt hluta af þeirri kröfu með erlendum eignum en þurfa að eiga lausar eignir í íslenskum krónum sem nema að minnsta kosti helmingi þeirrar fjárhæðar vegna kröfu um að lágmarki 50% lausafjárhlutfall í íslenskum krónum.

skuldbindingum við álagsaðstæður. Reglurnar eru hluti af sameiginlegu regluverki Evrópusambandsins og er svigrúm Seðlabankans til að breyta þeim takmarkað. Með tilkomu LCR-reglna hefur varúðarhlutverk bindiskyldunnar minnkað til muna. Bindiskyldan hefur aftur á móti áhrif á lausafjárhlutfall (LCR-hlutfall) banka þar sem bindifjárhæð telst ekki með við útreikning á hlutfallinu. Breytingar á bindiskyldu hafa því áhrif á hlutfallið, þ.e. lækkun bindiskyldu leiðir að öðru óbreyttu til hækkunar LCR-hlutfalls og eykur þannig svigrúm banka til að veita ný útlán.

IV Áhrif breytinga á bindiskyldu

Bæði varúðarhlutverk bindiskyldu og hlutverk hennar við lausafjástýringu hafa minnkað á undanförunum árum í ljósi breyttra aðstæðna og tilkomu nýrra þjóðhagsvarúðartækja. Aðstæður hafa skapast þar sem hægt er að lækka bindiskyldu án mikils fórnarkostnaðar.

Peningastefnunefnd hefur ákveðið að lækka meðaltalsbindiskyldu innlánsstofnana úr 1% niður í 0%. Breytingarnar taka gildi við upphaf næsta binditímabils 21. mars nk.

Föst bindiskylda verður áfram 1%. Seðlabankinn hefur ákveðið að nýta megi innlán bindiskyldra aðila á föstum bindireikningum í Seðlabankanum skapist þær aðstæður að Seðlabankinn telji að tilefni sé til lausafjáfyrirgreiðslu. Föst bindiskylda telst þar með til lausafjárforða samkvæmt lausafjárreglum. Lækkun meðaltalsbindiskyldunnar og breytt meðferð á föstu bindiskyldunni í lausafjárreglum munu rýmka lausafjástöðu bankanna og auka svigrúm þeirra til að bregðast við breyttum aðstæðum í þjóðarbúskapnum.

Lækkun meðaltalsbindiskyldu hefur áhrif til hækkunar á LCR-hlutfalli og að öðru óbreyttu gefur það bönkum rými til að auka vægi annarra eigna í eignasafninu eða til að greiða út laust fé. Samanlögð bindiskylda nam fyrir breytingu um 40 ma.kr. Með því að lækka meðaltalsbindiskyldu innlánsstofnana úr 1% niður í 0% eykst laust fé þeirra umfram lausafjárkröfur um u.þ.b. 20 ma.kr. og LCR-hlutfallið hækkar um allt að 8 prósentur. Ákvörðun Seðlabankans varðandi meðferð föstu bindiskyldunnar í lausafjárreglum hækkar LCR-hlutfall bankanna með svipuðum hætti og samanlögð hækkun LCR-hlutfalls nemur því um 10-15 prósentum. Lausafjárstaða bankanna samkvæmt lausafjárreglum rýmkar þá um sem nemur um 40 ma.kr. í heild.

Ekki er talið heppilegt að leggja niður heimild Seðlabankans til að leggja á meðaltalsbindiskyldu þar sem aðstæður gætu breyst og hlutverk hennar orðið mikilvægara á ný m.a. í að styðja við framkvæmd peningastefnunnar.

Bindifjárhæð vegna fastrar bindiskyldu verður áfram á sérstökum bindireikningi í Seðlabankanum með óbreyttu fyrirkomulagi að öðru leyti en því að teljast nú með ákveðnum hætti hluti lausafjárforða lánastofnana og mun því áfram gegna hlutverki í að draga úr kostnaði Seðlabankans af framkvæmd peningastefnunnar auk þess að gegna varúðarhlutverki ef hætta steðjar að virkni greiðslukerfa.